

# FINANCIERING VAN DE AOW:

## SOLIDARITEIT VAN JONG MET OUD, OF OOK OMGEKEERD?

Deze vraag staat centraal in de bijdrage van bijzonder hoogleraar Sociale zekerheid **prof. dr. Kees Goudswaard**. Bij de financiering van de AOW wordt het omslagstelsel gehanteerd. De jaarlijkse uitkeringslast wordt omgeslagen over de premieplichtigen. De premiebetalers zijn jonger dan 65 jaar, want over de AOW-uitkering zelf wordt geen premie meer betaald. Dat betekent dat er systematische inkomensoverdrachten plaatsvinden van 65-minners naar 65-plussers. Jongeren zijn in dit systeem solidair met ouderen. Uiteraard worden de jongeren zelf ook ouder; dan zullen ze afhankelijk zijn van de solidariteit van de generaties die dan premie betalen.

Er is al dikwijls op gewezen dat de solidariteit tussen jong en oud onder druk kan komen door de veranderende demografische verhoudingen. Het aantal gepensioneerden neemt sterk toe, terwijl de premieplichtige beroepsbevolking flink zal krimpen. Dat zal bij ongewijzigde regelingen een sterk oplopende last op jongere generaties leggen. Maar er is nog een andere ontwikkeling die mogelijk een ander licht werpt op de solidariteit tussen generaties: de inkomenstrend voor ouderen is gunstiger dan die voor jongeren. Veel ouderen hebben een gunstiger financiële positie dan jongeren. Dat roept de vraag op of er ook geen sprake zou moeten zijn van solidariteit in omgekeerde richting. In deze bijdrage worden beide ontwikkelingen geanalyseerd en worden mogelijke consequenties voor het beleid geschetst.

dan tot voor kort werd gedacht. Het aantal 65-plussers neemt toe van 2,6 miljoen dit jaar naar een geschatte 4,6 miljoen in 2040. De bevolking tussen 20 en 65 jaar neemt daarentegen af van 10,1 miljoen nu naar 9,4 miljoen in 2040. Op dit moment staan er tegenover elke honderd 20-65 jarigen nog ongeveer vijftientwintig 65-plussers. In 2040 zijn er naar schatting negenenveertig 65-plussers per honderd potentieel economisch actieven. Na 2040 zal deze zogeheten grijze druk iets zakken, maar op een veel hoger niveau dan nu blijven hangen.

Vergrijzing kan worden gezien als een gevolg van hogere welvaart en betere gezondheidszorg en dus van maatschappelijke vooruitgang, en moet daarom zeker niet worden gekwalificeerd als een 'probleem'. Maar het is evenzeer duidelijk

**Veel ouderen hebben een gunstiger financiële positie dan jongeren. Dat roept de vraag op of er ook geen sprake zou moeten zijn van solidariteit in omgekeerde richting.**

### **Oplopende grijze druk**

Dat Nederland net als veel andere landen vergrijst, weten we al heel lang. Maar het tempo waarin wordt nu snel hoger, omdat de babyboomgeneratie vanaf dit moment de 65-jarige leeftijd bereikt, terwijl de levensverwachting veel sneller toeneemt

dat een verdubbeling van de grijze druk een forse financiële last met zich mee zal brengen. De gevolgen van de vergrijzing voor de overheidsfinanciën zijn in kaart gebracht door het Centraal Planbureau (CPB). De collectieve uitgaven lopen als gevolg van de vergrijzing tot 2040 naar

**Vergrijzing kan worden gezien als een gevolg van hogere welvaart en betere gezondheidszorg en dus van maatschappelijke vooruitgang, en moet daarom zeker niet worden gekwalificeerd als een 'probleem'.**

schatting met 7% van het bbp (bruto binnenlands product) per jaar op, waarvan ruim 3% van het bbp toe te rekenen is aan de AOW. Daar staat tegenover dat de collectieve ontvangsten met naar schatting 4% van het bbp toenemen. Per saldo ontstaat er dus een jaarlijks gat van 3% van het bbp. Het CPB concludeert hieruit dat de huidige arrangementen niet 'houdbaar' zijn, in de zin dat zonder beleidsaanpassing de overheidsfinanciën zullen ontsporen en een groeiende last zal worden doorgeschoven naar toekomstige generaties.

### **De inkomenspositie van ouderen**

De inkomenspositie van ouderen is anders dan vroeger. Het beeld dat ouderdom gelijk opgaat met armoede gaat tegenwoordig niet meer op. Het gemiddelde inkomen van ouderen is zowel relatief als absoluut toegenomen. Vanaf 1964 is de koopkracht van de AOW ongeveer verdubbeld en dat is een grotere stijging dan van het minimumloon en het modale loon. Mede daardoor is de armoede onder ouderen aanzienlijk afgenomen en ligt met circa 3% onder het aandeel armen onder de totale bevolking, dat circa

6% bedraagt (volgens de definitie van het Sociaal Cultureel Planbureau – SCP). Steeds meer ouderen hebben naast hun AOW ook een substantieel aanvullend pensioen. Daar staat wel tegenover dat er aan de onderkant ook een in omvang toenemende groep is met een onvolledige AOW-opbouw. Meer in het algemeen bestaan er binnen de groep ouderen flinke verschillen. Dat beeld is ook terug te vinden als het gaat om het vermogen. Volgens gegevens van het CBS (Centraal Bureau voor de Statistiek) beschikken veel ouderen over een aanzienlijk vermogen (mede vanwege eigen woningbezit), zeker in verhouding tot jongeren. Wel is het vermogensbezit scheef verdeeld.

Door de steeds betere pensioenopbouw van nieuwe cohorten 65-plussers zal het besteedbaar inkomen van ouderen volgens onderzoek van het Ministerie van SZW ook in de toekomst gemiddeld genomen verder toenemen. Ouderen zijn in de toekomst steeds hoger opgeleid, hebben vaker een hoger loon gehad en ontvangen daardoor een hoger pensioen. De arbeidsparticipatie van vrouwen is hoger waardoor er ook meer

pensioen door hen wordt opgebouwd. Bij nieuwe generaties ouderen zal veel vaker een dubbel aanvullend pensioen voorkomen. Vooral daardoor zal de inkomensontwikkeling van ouderen tot 2030 gunstiger zijn dan die van jongeren. Opmerkelijke uitkomst van het onderzoek is dat het mediane inkomen van 65-plussers dat van 18-65 jarigen rond 2015 zal gaan

boven de AOW-uitkering, vanwege de netto-netto koppeling van de AOW aan het minimumloon.

Als gevolg van de in 1998 geïntroduceerde premimaximering is er al sprake van een toenemende bijdrage uit de algemene middelen en dus een geleidelijke fiscalisering van de AOW. Volledige fiscalisering

**'Het delen van risico's tussen generaties is een belangrijk beginsel bij pensioenen, maar het besef lijkt toe te nemen dat dit niet een eenzijdige solidariteit van jong met oud zou moeten zijn.'**

overtreffen en in 2030 zelfs zo'n 10% hoger zal liggen. Dit onderzoek is van enige jaren geleden en het beeld zal de laatste jaren ongetwijfeld minder gunstig zijn geworden, als gevolg van de indexatie-kortingen waarmee veel gepensioneerden zijn geconfronteerd en nog zullen worden geconfronteerd. Maar de trend van een relatief gunstige inkomensontwikkeling van ouderen ten opzichte van jongeren wordt ook door ander onderzoek bevestigd.

### **Consequenties voor het beleid?**

Een beleids optie is om de AOW-ers zelf mee te laten betalen aan de stijgende kosten van de AOW. Dat kan via een premieplicht, of via financiering uit de algemene middelen (fiscalisering). Overigens tref je daarmee alleen de inkomens

zou volgens het CPB een opbrengst hebben van 0,7% van het bbp en draagt dus flink bij aan het oplossen van het houdbaarheidsprobleem.

Onder andere is de SER (Sociaal Economische Raad) voorstander van versnelde verdere fiscalisering. Door middel van fiscalisering wordt, aldus de SER, de last op toekomstig werkenden verminderd en wordt een evenwichtiger netto inkomensontwikkeling tussen ouderen en jongeren gerealiseerd. Het betreft echter een politiek gevoelig thema. Binnen het vorige kabinet (Balkenende IV) waren de meningen over fiscalisering verdeeld. Uiteindelijk heeft het kabinet wel voor ouderen een zogenoemde houdbaarheidsbijdrage naar draagkracht ingevoerd. Door aanpassing van de grens

van de tweede belastingschijf gaan ouderen iets meer belasting betalen. Maar deze maatregel levert maar een beperkte bijdrage aan het oplossen van het houdbaarheidsprobleem en aan een gelijkmatiger inkomensontwikkeling van jong en oud. Het thema fiscalisering van de AOW zal vroeg of laat vermoedelijk wel weer terugkeren op de politieke agenda.

Het debat over de solidariteit tussen jong en oud speelt overigens niet alleen bij de financiering van de AOW, maar ook bij de aanvullende pensioenen en de gezondheidszorg. Als het gaat om het recente pensioenakkoord vormen de effecten op de verschillende generaties zelfs één van de belangrijkste discussiepunten. Het delen van risico's tussen generaties is een belangrijk beginsel bij pensioenen, maar het besef lijkt toe te nemen dat dit niet een eenzijdige solidariteit van jong met oud zou moeten zijn. Dat heeft te maken met de eerder genoemde twee ontwikkelingen: de sterk veranderende demografische verhoudingen en de relatieve en absolute verbetering van de financiële positie van ouderen. «



*'Het opkomen voor het zwakke en waardevolle zal door overheid én samenleving moeten gebeuren. De regering wil meer ruimte scheppen voor initiatieven van burgers en maatschappelijke organisaties.'*

*Troonrede 1987, voorgelezen door koningin Beatrix namens kabinet Lubbers II*